Reform of Federal Financial Institutions Legislation

Overview of Legislative Proposals

Issued by
The Honourable Gilles Loiselle
Minister of State (Finance)

Fall 1990

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

91-00344/

Foreword

This overview outlines the main elements of the government's policy on the new legislative framework for federal financial institutions. It provides details about the Trust and Loan Companies bill, the first bill being introduced, as well as details about the other bills that will follow. These include the Bank Act, Insurance Companies Act and Cooperative Credit Associations Act and related statutes. All pieces of legislation would come into force at the same time.

The Explanatory Notes of the Trust and Loan Companies bill contain more detailed information.

Table of Contents

I. **Introduction** 1
A. Objectives 1
B. Implications for Consumers 2
C. Enhanced Protection for Customers 2
D. Promotion of Strong Canadian Institutions 2
E. Harmonization 2
F. Summary of the Policy 3

II. **New Framework for Competition** 3
A. Financial Institution Subsidiaries 4
B. In-House Powers 4
C. Networking 5
D. Restrictions on Powers:
Car Leasing and Insurance Retailing 5
E. Investments in Other Companies 6
F. Portfolio Investments 7

III. **Major Elements of the Ownership Policy** 7
A. General 7
B. Ownership Approval Process 8
C. Bank Ownership 8
Schedule I Banks 8
Schedule II Banks 9
D. Non-Bank Ownership 9
E. 35-Per-Cent Rule 9
F. Foreign Ownership 10

IV. **Key New Prudential Safeguards** 10
A. Self-Dealing 10
B. Additional Prudential Safeguards 12
C. Strengthening the Role of Directors 12
D. Conflicts of Interest 13

V. **Proposals For Specific Types of Financial Institutions** 13
A. Banks 14
B. Insurance Companies 14
Main Business Powers 14
Access to Capital 14
Borrowing Powers 15
Investment Rules 15
Shareholder and Policyholder Rights 15
Actuaries 15
Related-party Reinsurance 16

CompCorp 16
Other Provisions 16
C. Fraternal Benefit Societies 16
D. Cooperative Credit Associations Act (CCAA) 16
Membership 16
Access to Capital 17
Business Powers and Investments 17
By-laws Affecting Control Structure 17
Application to Registered Provincial Centrals 17

I. Introduction

Every day, billions of dollars are exchanged internationally among financial institutions. Every day Canadian financial institutions oversee billions of dollars in transactions. Some involve flows to or from other countries, others are within the national pool of wealth and investment.

Financial institutions must be able to handle these huge sums efficiently, safely and quickly. In Canada, more than 3,000 Canadian financial institutions, with assets of over $900 billion, operate some 14,000 branches, employ close to 500,000 people, and serve every individual and business in the country. Their success is essential to our economic success, as well as to our security as savers and investors.

These financial institutions fund the mortgages of Canadians, finance our automobile purchases, hold and invest our savings and make available the investment for new or expanded industries and businesses. Because they channel savings to finance economic growth, they must be sound, innovative, dynamic and internationally competitive.

The regulation of financial institutions is shared by federal and provincial governments. Since most of the financial system's assets are held by federally incorporated institutions, the federal government's proposals affect the vast majority of Canadians. The challenge has been to develop a regulatory approach that protects the savings of the public while it encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency.

A. Objectives

The objectives of the reform of federal financial institution legislation are to:

- benefit consumers by increasing competition and the variety of services offered by financial institutions;
- enhance protection for depositors and policyholders;
- strengthen the ability of Canadian financial institutions to compete at home and abroad; and
- lay the groundwork for discussions with the provinces on harmonization.

These goals will be achieved under the proposed new legislation and regulations.

The government has consulted at length with financial institutions, their associations and the provinces. It has combined these views with its continuing analysis of the needs of a dynamic, evolving market, both nationally and

internationally, and has decided on the pragmatic policies now being put before Parliament.

The reform balances individual, national, international, federal-provincial, commercial and prudential concerns in a package that will serve the public interest well and encourage Canadian financial institutions to be innovative and competitive.

B. Implications for Consumers

Consumers will find shopping for financial services more convenient. They will benefit from a wider choice of financial products, since banks, trust and loan companies and insurance companies will be allowed to compete more directly with each other.

C. Enhanced Protection for Customers

The federal government has already acted to strengthen the supervisory system. To underpin the new regime now being proposed, there will be further measures to enhance prudential rules. They will include tougher self-dealing rules as well as new networking regulations.

D. Promotion of Strong Canadian Institutions

The proposals create a framework for strong national institutions serving the Canadian interest. By opening new avenues of growth for Canada's financial institutions, the policy will strengthen their ability to meet the new challenges that have evolved in the global marketplace.

The proposed ownership regime maintains the principle of wide ownership by the public of major domestic banks, which represent the core of the Canadian financial system. It prevents shares of these banks from being controlled by a resident or non-resident. The policy also proposes an approval system for ownership transfers that will take into account whether transfers are in the best interests of the Canadian financial system.

E. Harmonization

Regulation of financial institutions is shared with the provinces. There is a need for greater consistency between federal and provincial rules to avoid balkanization of regulatory regimes and to permit Canadian financial institutions to compete more effectively at home and abroad. This entails reasonable compatibility of rules. The proposed legislation provides a basis for the necessary further discussions with provincial governments.

Co-operation between federal and provincial authorities is the most responsible way of ensuring the stability and growth of our national and regional financial institutions by reducing the possibility of regulatory and supervisory duplication. The goal is to avoid, in practical terms and to the degree possible, the multiple

regulation of federal and provincial institutions operating in several jurisdictions. The approach is designed to have financial institutions regulated where appropriate by their jurisdiction of incorporation.

Extensive consultation after a draft Trust and Loan Companies bill was released in December 1987 has resulted in changes to the details of the policy. The changes take into account a number of concerns that have been expressed regarding matters such as commercial links, the in-house trust powers of banks and provisions allowing for improved sharing of information among federal and provincial supervisors of financial institutions.

F. Summary of the Policy

The government is tabling the Trust and Loan Companies bill as the first piece of the legislative reform package. This paper summarizes the policy set out in that bill, and in the bills that are to follow.

The policy will:

- establish rules for an ownership policy that allow for both closely-held and widely-held financial institutions;
- establish a new framework for competition in the financial sector by removing many of the remaining restrictions on financial institutions fully competing with one another;
- update prudential safeguards to reflect the changing environment in which financial institutions operate; and
- modernize the existing statutes by adopting rules and procedures modelled on the Canada Business Corporations Act.

A review of the statutes will take place five years after proclamation and every 10 years thereafter.

Regulations will set out details about the operation of the new rules. This approach provides flexibility for the framework to evolve over time as the sector changes.

II. New Framework for Competition

To enhance competition and thereby strengthen institutions, it is proposed that banks and federally incorporated trust, loan and insurance companies generally have the opportunity to offer a similar range of services and compete in markets that were previously not open to them. This will enhance choices available to consumers. The expansion of powers will take place directly or through financial institution subsidiaries.

A. Financial Institution Subsidiaries

With approval, financial institutions could diversify into new financial businesses through financial institution subsidiaries. A first step has already been taken in this regard with the passage of legislation in June 1987 that permitted federal financial institutions to own securities dealers. To complete the process, the new legislation would:

- permit institutions without trust powers, such as the banks, to own trust companies;
- permit institutions without insurance underwriting powers, such as banks and trust and loan companies, to own insurance companies, although rules will restrict the retailing of insurance by deposit-taking institutions;
- permit institutions without deposit-taking powers, such as life insurance companies, to explicitly own trust and loan companies; and
- permit widely-held institutions, such as mutual insurance companies, to own Schedule II banks.

Because of concerns about potential concentration in financial services markets, in considering whether to approve the purchase of a deposit-taking financial institution (a bank, a trust or loan company) by another deposit-taking institution where permitted under the legislation, the Minister of Finance would take into consideration the size of the target institution and the size of the acquiring institution. Similarly, the Minister would review relative sizes when considering whether to approve the purchase of a federal insurance company by another insurance company. In considering size, worldwide operations will be included.

When a financial institution considers making a purchase of another financial institution engaged in a different business, transactions involving large companies would not be automatically excluded.

As currently, the Competition Act will also apply to all takeovers and mergers of federal financial institutions.

B. In-House Powers

The policy provides trust, loan and insurance companies with full consumer lending powers. These companies will also receive full commercial lending powers as long as they satisfy certain conditions, namely a capital base of at least $25 million and supervisory approval, to ensure that they have the necessary staff and controls in place to manage a commercial loan portfolio. Trust, loan and insurance companies that do not meet these conditions would be required to ensure that commercial loans do not exceed 5 per cent of their assets.

Banks and loan companies will be permitted to offer portfolio management and investment advice services in-house, just as trust companies, life insurance companies and securities dealers do.

Although banks will not be given in-house trust powers, they could own trust companies. Trust companies will continue to accept deposits on a guaranteed trust basis.

C. Networking

As a result of having broad financial services powers, all institutions will be permitted to network financial services offered by affiliates or independent financial institutions (though banks, trust and loan companies will be restricted from offering most insurance services on behalf of insurance companies). It is proposed that discussions take place with the provinces on networking disclosure rules for non-bank financial institutions.

Tied-selling that impedes competition will continue to be addressed by the Competition Act. It is proposed that discussions take place with the provinces on the question of whether additional tied-selling rules in financial institution statutes would be useful.

Banks, trust and loan companies would be given the legislative power to promote goods and services, including insurance, to their credit card holders.

D. Restrictions on Powers: Car Leasing and Insurance Retailing

The federal government does not propose to allow federally incorporated financial institutions to engage in car leasing or to own car leasing companies.

The retailing of insurance through the branches of deposit-taking institutions will also be prohibited. This policy will ensure that, on the whole, insurance would continue to be sold by qualified, licensed insurance brokers and agents working independently of any deposit-taking financial institution. Accordingly, the proposed legislation will not permit a bank, trust or loan company to act as an agent in the placing of insurance, or to provide space in a branch to an insurance agent or broker. Regulations are also being developed as follows:

- Institutions would be prevented from distributing insurance applications through their branches, with the exception of credit-related life and term insurance products for which there is no assessment of the risk of insuring a person at the time of purchase (for example, travel insurance). Applications for property and casualty insurance, such as fire and theft insurance, would not be distributed.

- Institutions would be required to take whatever steps are necessary to ensure that insurance offices are separate and distinct, and therefore not part of the branches of a deposit-taking institution.

- Such branches would be restricted from servicing insurance policies, such as taking directions to change a beneficiary or to alter any term of a policy.

- Such branches would also be restricted from providing direct links to insurance companies or agents through telephone or computer links.

- The flow of information from a deposit-taking institution to an insurance company or to an agent or broker, would be restricted. Information such as the age of a customer, marital status, whether the customer has children or owns a house or a car, type and amount of any loans outstanding and the amount of money held on deposit with an institution, will all be subject to the prohibition on disclosure.

Banks, trust and loan companies will be permitted to mail applications to customers provided the mailings are not targeted on the basis of the type of confidential information noted above.

E. Investments in Other Companies

As noted, financial institutions will receive new powers to own other financial institutions as subsidiaries. In addition, they will receive new powers to hold other types of corporations that are specifically set out in legislation. Investment powers will be generally identical for all types of financial institutions.

Full flexibility to invest in downstream commercial corporations is not appropriate for financial institutions entrusted with the savings of Canadians. Accordingly, substantial share investments in corporations that are not explicitly mentioned in the legislation will be more strictly controlled than at present. Specifically, all institutions will be limited to owning shares representing no more than 10 per cent of the votes of a business or 25 per cent of the shareholders' equity of the business. As currently, exceptions would be allowed on a temporary basis, so as to enable an institution to realize on security backing a loan, for example. Existing investments in corporations that are in excess of the new 10 per cent of votes or 25 per cent of shareholders' equity limitation would be grandfathered.

The list of corporations in which a financial institution could invest without limit will include the following:

- a factoring corporation: a company that buys accounts receivable from an entity and collects amounts owed;

- a financial leasing corporation, excluding car leasing;

- an information services corporation: a company that has broad powers in the information management and data processing fields, reflecting the fact that information technology is becoming more significant in the evolution of the financial services sector;

- an investment counselling and portfolio management corporation;

- a mutual fund distribution corporation;

- a real property brokerage corporation: a company that acts as an agent for vendors and purchasers of real estate, and provides consulting or appraisal services;

- a real property corporation: a corporation that holds and deals with real property;

- a service corporation: a corporation that generally provides administrative and other services to the financial institution;

- an ancillary business corporation;

- a financial holding corporation;

- a specialized financing corporation: a company tl. t would, subject to size and exposure regulations, provide "merchant banking" type services, through medium-term investment in Canadian corporations and financing and advisory services to Canadian corporations, both in a more flexible manner than currently provided under the venture capital provision of the Bank Act;

- a corporation that engages in more than one business noted above.

F. Portfolio Investments

Portfolio investments would generally be made in accordance with the prudent portfolio approach, which would replace the current legal for life rules. In some cases, however, explicit limits will be set out in the legislation. For example, real estate investments held by a financial institution and its prescribed subsidiaries will be limited to 70 per cent of a financial institution's regulatory capital. Similarly, total common share investments will be limited to 70 per cent of an institution's regulatory capital. An overall cap of 100 per cent of the regulatory capital of a company would apply to the aggregate holdings of real estate and common shares. Some additional flexibility will be provided to life insurance companies.

III. Major Elements of the Ownership Policy

A. General

In Canada, financial institutions have a variety of ownership structures. The Schedule I banks are widely-held: no person or group of associated persons may own more than 10 per cent of any class of shares. The trust and loan companies are generally closely-held. Stock insurance companies are also generally closely-held, while mutual insurance companies are, by definition, widely-held.

The federal government does not propose that a single ownership structure be imposed on all federally regulated financial institutions, or that a total ban on commercial enterprises acquiring any financial institution be enacted. The issue has been debated at length by Parliamentary Committees, industry associations, financial institutions and their owners. Arguments have been made in favour of both widely-held ownership and closely-held ownership, and it is apparent that no ownership model is correct to the exclusion of all others. The proposed legislation

thus puts forward a pragmatic approach, by allowing both forms of ownership to continue to exist within a strengthened regulatory environment.

B. Ownership Approval Process

An ownership approval process is an important element of the proposed ownership regime.

At present, the Minister of Finance has the authority to approve all start-ups of federal financial institutions, but subsequent changes in ownership do not always require approval. It is proposed that this deficiency be corrected by requiring that significant changes in ownership of federal financial institutions be subject to the approval of the Minister of Finance. This will ensure that a takeover is in the best interests of the financial system and that new owners have the expertise necessary to run a financial institution, adequate financial resources and sound and feasible plans for the future conduct and development of the business.

An investor will be required to obtain the approval of the Minister of Finance in order to buy shares of a financial institution that would result in the investor owning in excess of 10 per cent of any class of shares. Similarly, if an investor already owns more than 10 per cent of a class of shares and wishes to purchase additional shares, approval will be required. Finally, an investor will be required to seek Ministerial approval if that investor acquires control of a company that is linked to a financial institution and, as a result, there is a change in the significant ownership interest in the institution. For the ownership approval process, and generally throughout the legislation, control will be defined to include control in fact.

The proposed legislation will permit minor fluctuations in ownership to occur without requiring approval. As well, it will provide prospective owners with the opportunity to obtain pre-approvals so that they can make business decisions with certainty.

As announced on August 11, 1989, the new legislation would make the approval process for trust and loan companies effective as of that date.

C. Bank Ownership

The proposed revisions to the Bank Act would permit chartered banks to be either widely-held, on a path to wide-ownership, or directly owned by widely-held regulated financial institutions.

Schedule I Banks

For Schedule I banks, which include the six largest domestic banks, the revised Bank Act would maintain the current regime of wide public ownership. Wide ownership of banks prevails in one form or another in all Western countries and Japan. The policy would ensure that the "big six" domestic banks would remain widely-held, with no one person or group of associated persons owning more than 10 per cent of any class of shares.

Schedule II Banks

The existing Bank Act permits a Canadian or group of Canadians to start a Schedule II bank and own it on a closely-held basis for the first 10 years after receiving a bank charter. After that time, it must become widely-held. This provision would be maintained in the new Bank Act.

As well, the new Bank Act would continue to permit a foreign bank to apply for permission to establish a foreign bank subsidiary in Canada, designated as a Schedule II bank.

In a new measure, the proposed Bank Act would expand the Schedule II bank designation to include banks that are directly owned by, and continue to be owned by, widely-held regulated financial institutions that are not themselves banks, whether they be Canadian or foreign. Owners of such a bank could be widely-held trust, loan or stock life insurance companies, as well as mutual insurance companies or widely-held securities dealers. As is currently the case for foreign banks that wish to establish banks in Canada, one of the factors that would be considered prior to giving approval for a widely-held financial institution to own a bank would be the presence and nature of non-bank activities operated by the parent of the proposed bank.

If the ownership of a Schedule II bank subsequently changes as a result of a takeover of the parent of the bank by an unregulated entity, for example, the Schedule II bank would be required to be widely-held within 10 years. If it wishes to remain closely-held, it could convert to become a federally incorporated trust company.

D. Non-Bank Ownership

The Trust and Loan Company bill and the Insurance Companies bill will permit federal trust, loan and stock insurance companies to continue to be closely-held and, if sold, to be sold on a closely-held basis.

E. 35-Per-Cent Rule

A federal trust, loan or stock insurance company with $750 million or more in consolidated capital would be required, within five years, to take the necessary steps to ensure that at least 35 per cent of the total voting rights in the company are attached to shares that are widely-held and listed for public trading on a Canadian stock exchange. A Canadian financial holding company or Canadian regulated financial institution could be eligible to meet the rule on behalf of its trust, loan or insurance company subsidiary.

Schedule I banks would automatically meet the 35-per-cent rule by virtue of their 10 per cent ownership limit. The 35-per-cent rule would not be relevant for Schedule II banks that are required by legislation to meet the 10-per-cent wide ownership requirement within a 10-year time period.

For other Schedule II banks, the 35-per-cent rule would apply where a capital size of $750 million is reached because of the acquisition of a large domestic institution that, prior to the acquisition, was itself subject to the 35-per-cent public shareholding requirement. A ministerial exemption from having to meet the 35-per-cent requirement will be available for institutions that reach $750 million in capital through internal growth. Other situations, such as reaching the $750 million capital threshold through successive acquisition of a number of small Canadian financial institutions, would be examined on a case-by-case basis.

An extension to the five-year time limit would be possible where general market conditions warrant and the Minister is satisfied that a company has used its best efforts to satisfy the rule.

The 35-per-cent rule will ensure a significant public shareholding to provide a counterbalance to the influence of the majority shareholder. An element of broad public ownership can bring benefits in terms of ensuring market scrutiny and establishing the basis for sound corporate governance.

F. Foreign Ownership

The existing foreign bank regime will be maintained. However, the foreign bank guidelines will be modified to cover entry by non-resident widely-held regulated financial institutions that are not banks, such as life insurance companies and securities dealers. In addition, the so-called 10/25 foreign ownership rules now found in federal legislation, which limit acquisitions of Canadian-controlled financial institutions by non-residents, will be based on a broader definition of control. As part of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, U.S. residents are not subject to the 10/25 rules. As noted previously, all significant changes in ownership of federal financial institutions will also be subject to the approval of the Minister of Finance, who will consider a number of factors, including the best interests of the financial system.

IV. Key New Prudential Safeguards

A. Self-Dealing

A key part of the reforms is the implementation of comprehensive controls on transactions between a financial institution and persons who are in positions of influence over, or control of, the institution. This is commonly known as self-dealing.

The new self-dealing rules will cover the purchase of services and the purchase of assets, including real estate, from related parties, as well as loans and investments. The related parties to a financial institution will be those persons who are considered to be in a position of influence over the institution. The definition of who is a related party of a financial institution is as described in the Explanatory Notes.

The proposed legislation is based on a three-tiered approach:

- a general ban on non-arm's-length transactions, with some exceptions;
- internal controls and screening of permitted transactions;
- certain special transactions would be allowed with the pre-clearance of the Superintendent of Financial Institutions.

Most transactions permitted under exceptions to the general ban would have to be cleared by a special committee of the board of directors required under the new legislation, called the Conduct Review Committee. A majority of the members of the Committee would have to be independent of the institution. The Committee would have to review permitted transactions to ensure that they are at market terms and conditions. The legislation would provide the flexibility for the Committee to approve, for example, a general arrangement covering a series or number of similar transactions.

Transactions would be permitted in special cases provided they had the approval of the Superintendent of Financial Institutions. For example, a restructuring that resulted in a movement of assets within a group of companies would be exempted under the rules, provided supervisory approval had been obtained. Transfers of assets among financial institutions, other than real property transfers, would also be permitted in the normal course of business, provided the Superintendent of Financial Institutions agreed.

To ensure that the rules are forward-looking and that financial institutions are not hamstrung when reasonable business opportunities arise, the Minister has authority to exempt transactions from the self-dealing ban on a case-by-case basis, if the Minister is satisfied that the transaction is not influenced by a related party. As well, certain classes of exemptions will be prescribed through regulation. For example, the participation by an institution in a syndicated loan arrangement with related party financial institutions would be exempted by regulation. The regulations would also ensure that a securities dealer subsidiary would not be prevented from underwriting an issue for a related party of its financial institution parent.

The proposed self-dealing provisions include rules on the extent to which financial institutions may lend money to directors, or make investments in, or loans to, companies owned by directors and officers. A limit of 50 per cent of an institution's capital will be placed on the amount of such loans and investments that could be made by the institution, excluding items such as mortgage loans. As well, large loans will have to be approved by two-thirds of the board.

The new legislation would not force non-arm's-length transactions that are permitted under existing law to be unwound. However, existing transactions with related parties could not be modified or renewed once the legislation was passed, unless such modifications or renewals were consistent with the legislation.

B. Additional Prudential Safeguards

The supervisory system, which was strengthened by legislative amendments enacted in 1987, will be improved further. A new power will be provided to the Superintendent of Financial Institutions to require an owner of a federal financial institution, or an affiliate, to provide information. This request would cover such information as may be necessary for the Superintendent to be satisfied that the provisions of the legislation are being observed and that the institution is in a sound financial condition.

As well, there is a provision to require any director of a financial institution who resigns as a result of a disagreement with other directors or officers of the company to submit a written statement to the Superintendent of Financial Institutions setting out the nature of the disagreement. This will help to ensure that the Superintendent of Financial Institutions is aware, at an early stage, of internal developments in a financial institution that might threaten its solvency.

Similarly, the proposed legislation will require an auditor who resigns or who is being replaced at the institution's request, to submit a written statement to the Superintendent of Financial Institutions setting out the reasons for such action.

C. Strengthening the Role of Directors

The proposed legislation would contain measures to strengthen the role of directors of federally regulated financial institutions and to mandate increased reliance on the self-supervision of financial institutions.

It is proposed that a minimum of one-third of the board be composed of directors who are not affiliated with the institution. Unaffiliated directors would be persons who do not have significant business associations with the institution. Federal financial institutions that are wholly-owned subsidiaries of other federal financial institutions will not be subject to the one-third rule.

The audit committee and the Conduct Review Committee will also have to be composed of a majority of unaffiliated directors. The remainder of the directors of such committees could not be officers or employees of the institution.

A person would be considered to be affiliated with a financial institution if:

- the person is an officer or employee of the institution, or has a substantial investment in the institution or any affiliate of the institution;

- the person is a significant borrower from the institution, or is a director, officer or controlling owner of a corporation that is a significant borrower from the institution;

    - Significant borrowers from an institution would be persons who have loans from an institution, excluding mortgage loans, greater than $100,000, or corporations who have loans from an institution exceeding the greater of $500,000 and 25 per cent of their indebtedness for borrowed money plus equity.

- the person has a loan that is not in good standing from the institution or an affiliate of the institution, or is an officer, director or controlling owner of a corporation that has a loan that is not in good standing from the institution;

- the person provides goods and services to the institution that exceed 10 per cent of the person's total annual billing, or the person is a director, officer or controlling owner of a company that provides goods and services to the institution in an amount that exceeds 10 per cent of the company's total annual billing; or

- the spouse of any person described above.

Cumulative voting, another new measure, is designed to help ensure that minority shareholders are adequately represented on the board. Under cumulative voting, the votes attached to the shares held by a shareholder are multiplied by the number of directors' seats being filled, with the shareholder being permitted to cast all the votes in favour of one director, if desired. It is proposed that financial institutions having a shareholder owning more than 10 per cent of any class of voting shares be required to introduce mandatory cumulative voting procedures for the election of directors. The latter rule would not apply when a financial institution is wholly-owned.

D. Conflicts of Interest

When financial institutions offer a wide variety of services, either in-house or through a subsidiary, a greater potential exists for abuses of conflict of interest situations that can financially damage a customer. Accordingly, the policy requires federal financial institutions to put into place procedures to manage conflicts of interest, including the identification of potential conflict situations and techniques for restricting the flow of sensitive information.

Some concern has been expressed about the incentives that a financial institution may have to share customer information with affiliates or third parties for the purpose of soliciting clients to purchase services. The proposed legislation includes a regulation-making power to deal with an institution's handling of private customer information.

V. Proposals for Specific Types of Financial Institutions

The policies described in this document are generally applicable to all federally incorporated financial institutions. There would, however, be some differences in the legislation covering banks, insurance companies and cooperatives that have not already been described. These are necessitated by the unique nature of some of these institutions.

A. Banks

Like non-bank financial institutions, banks will be able to network financial services in the future, with the general exception of insurance. For banks, new regulations would contain disclosure requirements to ensure that consumers know which company is actually providing a product that is being networked by the bank, and whether a commission is being earned by the bank when selling such a product.

The new Bank Act would also include the service charge disclosure provisions, now contained in Bill C-9, which is before Parliament.

Due to reserve requirements, banks face higher costs than other financial institutions when competing for the same business. Thus the new Bank Act would remove, within two years of the date of proclamation, the requirement that banks hold non-interest bearing deposits at the Bank of Canada.

B. Insurance Companies

Main Business Powers

The insurance legislation would be modernized. It would give insurance companies natural-person powers in financial service activities, subject to restrictions on commercial activities and core business powers of other pillars - banking, trust activities, underwriting and brokerage. This approach would be consistent with the proposed Trust and Loan Companies legislation. Key elements of the proposals include:

- Life insurance business and property and casualty (P&C) insurance business will continue to have to be carried on in separate companies.

- Insurance companies will be permitted to network products of other financial institutions, including other insurers.

- Life insurance companies will continue to have segregated funds and the power to issue all kinds of annuities. However, the proposed insurance legislation will not extend deposit-taking or trust powers to insurance companies.

As is the case now, property and casualty insurance companies will have more limited powers than life companies.

Access to Capital

The proposed insurance companies legislation will give insurance companies enhanced access to capital. Insurance companies, including mutual companies, will be permitted to issue preferred shares, to the extent they count towards Tier II capital in the formula for calculating capital adequacy.

Borrowing Powers

Life insurance companies will also be permitted to issue debt instruments to the extent they count toward Tier II capital in the capital adequacy formula. Furthermore, life and P&C companies will be permitted to borrow for short-term liquidity purposes.

Investment Rules

As for other financial institutions, insurance company investment rules will be governed by prudent portfolio principles. The use of participating fund assets for investment in financial subsidiaries would not be subject to legislative limit. However, appropriation of surplus in participating funds for investment in a subsidiary's shares would have to be subject to the company's policyholder dividend policy.

Real estate and common share investments will be subject to numerical limits applying to other financial institutions. In addition, some matching of real estate and common equity investments against life insurance liabilities, including longer-term annuities, would be permitted.

Segregated fund investment rules will be governed by prudent portfolio principles.

Shareholder and Policyholder Rights

As part of the modernisation of the legislation, the proposed insurance company legislation will enhance the corporate governance rights of shareholders, to be generally consistent with those available to shareholders under the Canada Business Corporations Act.

The corporate governance rights of participating policyholders will be enhanced along the lines of the provisions applying to shareholders. However, the rules will recognize that the position of participating policyholders is not the same as that of shareholders and that there are practical constraints on the ability of insurance companies to provide participating policyholders all the information that would normally go to shareholders.

Under the proposed legislation, policyholders will be permitted to submit a proposal to be discussed at meetings of the company on any matter, provided there is support from 100 policyholders. A proposal could not be submitted regarding the nomination of directors or regarding a list of special business matters, unless the support of the lesser of 500 or one per cent of policyholders is obtained.

The details of the various options regarding proxy solicitation and notification rules are being developed.

Actuaries

The proposed insurance companies legislation will recognize the evolution of the strengthened professional role and responsibilities of actuaries in insurance companies.

Related-party Reinsurance

Under the proposed legislation, the related-party reinsurance rules will involve less reliance on pre-approval by the Superintendent of Financial Institutions relative to requirements under existing regulations.

CompCorp

The Canadian Life and Health Insurance Association recently implemented a consumer protection plan, known as CompCorp, for policyholders of life and health insurance. The plan, which protects policyholders up to specified limits in the event of a failure of a member company, has been developed in consultation with federal and provincial regulators. As was announced in a press release dated January 29, 1990, the new insurance legislation will require that all federally incorporated insurance companies transacting life, accident and sickness insurance participate in the plan.

Other Provisions

Branching by foreign insurance companies will continue to be permitted. Canadian policyholders will continue to be protected by requiring assets to be vested in trusts.

Current discrepancies in the treatment of foreign currency exposure will be removed.

C. Fraternal Benefit Societies

The unique features of fraternal benefit societies will be recognized by the proposed legislation. For example, corporate governance provisions will allow a four-year cycle for directorships and meetings of the company. As well, the proposed legislation will provide the Minister with flexibility to incorporate a new fraternal benefit society with less than the $10-million capital required for other financial institutions.

D. Cooperative Credit Associations Act (CCAA)

Membership

Recognizing the evolution and growth of the cooperative credit system in Canada, the proposed CCAA legislation will broaden the membership of federal associations. However, liquidity loans will be limited to the credit union movement.

Since the main role of federal associations is to provide services to the cooperative sector, the proposed CCAA will not permit individuals to become members of federal associations, and the minimum membership requirement would be at least two centrals or ten credit unions, from more than one province.

Access to Capital

The proposed legislation will permit federal associations to issue preferred shares to non-members subject to restrictions on voting rights, to ensure that control remains within the credit union system.

Business Powers and Investments

Business powers and investment rules in the CCAA will be generally modelled after the Trust and Loan Companies bill. They will have a general orientation towards providing services to members and will take account of the important liquidity function of federal associations. Investments would be subject to the prudent portfolio approach with some limits.

By-laws Affecting Control Structure

Federal associations will not be subject to the same ownership approval rules and unaffiliated director requirements as are other financial institutions because of the cooperative principle upon which the voting rights are accorded. The Superintendent of Financial Institution's approval would be required for changes to by-laws that would modify the basis upon which voting rights and board appointments are allocated.

Application to Registered Provincial Centrals

Recognizing that current provincial legislation governing credit union centrals permits them to enjoy powers conferred on federal associations by the existing CCAA, consultations with the provinces regarding any extension of powers to centrals under the CCAA are proposed.

Réforme des lois sur les institutions financières fédérales

Aperçu des propositions législatives

Émis par
L'honorable Gilles Loiselle
Ministre d'État (Finances)

Automne 1990

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Ce document donne un aperçu des principaux éléments des nouvelles dispositions du cadre législatif que le gouvernement propose d'appliquer aux institutions financières fédérales. Il donne des détails sur le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, le premier présenté, ainsi que sur les autres projets de loi à venir. Ces derniers viseront à modifier la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les compagnies d'assurance*, la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et les lois connexes. Toutes les dispositions législatives entreraient en vigueur à la même date.

Les Notes explicatives accompagnant le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt fournissent plus de précisions.

Table des matières

I. Introduction 1
- A. Objectifs 1
- B. Conséquences pour les consommateurs 2
- C. Protection accrue des clients 2
- D. Pour des institutions canadiennes fortes 2
- E. Harmonisation 3
- F. Résumé de la politique 3

II. Nouveau cadre de concurrence 4
- A. Filiales d'institutions financières 4
- B. Pouvoirs internes 5
- C. Mise en réseau 5
- D. Restrictions: Crédit-bail automobile et vente au détail d'assurance 6
- E. Participation au capital d'autres sociétés 6
- F. Placements de portefeuille 8

III. Principaux éléments du régime de propriété 8
- A. Généralités 8
- B. Mécanisme d'agrément des changements de propriété 8
- C. Propriété de banques 9
  - Banques de l'annexe I 9
  - Banques de l'annexe II 9
- D. Propriété des institutions non bancaires 10
- E. Règle des 35 pour cent 10
- F. Propriété étrangère 11

IV. Principales règles nouvelles de prudence 11
- A. Opérations intéressées ou illicites 11
- B. Mesures de prudence supplémentaires 13
- C. Renforcement du rôle des administrateurs 13
- D. Conflits d'intérêts 14

V. Propositions relatives aux diverses catégories d'institutions financières . . 14
- A. Banques 15
- B. Compagnies d'assurance 15
  - Principaux pouvoirs commerciaux 15
  - Accès au capital 16
  - Pouvoirs d'emprunt 16
  - Règles de placement 16
  - Droits des actionnaires et des assurés 16
  - Actuaires 17
  - Réassurance entre parties liées 17
  - CompCorp 17
  - Autres dispositions 17

C. Sociétés de secours mutuels 17
D. Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC) 18
Membres 18
Accès au capital 18
Pouvoirs commerciaux et placements 18
Règlements administratifs touchant la structure de contrôle 18
Application aux centrales provinciales enregistrées 18

I. Introduction

Chaque jour, des milliards de dollars sont échangés entre les institutions financières dans le monde. En une journée aussi, les institutions financières canadiennes supervisent pour des milliards de dollars d'opérations: certaines consistent en mouvements de fonds avec l'étranger, d'autres portent uniquement sur l'épargne et l'investissement au Canada.

Les institutions financières doivent être en mesure de manipuler ces sommes énormes de manière efficace, sûre et rapide. Au Canada, plus de 3,000 institutions financières, ayant des actifs de plus de $ 900 milliards, quelque 14,000 succursales et près de 500,000 employés, desservent tous les particuliers et entreprises du pays. Leur réussite est cruciale pour notre prospérité économique, de même que pour la sécurité de notre épargne et de nos investissements.

Ces institutions financières financent les hypothèques résidentielles des Canadiens, les automobiles que nous achetons, détiennent et placent notre épargne, et permettent, grâce aux investissements, de créer ou de développer des industries et des entreprises. Parce qu'elles canalisent l'épargne qui sert à financer la croissance économique, ces institutions doivent être saines, innovatrices, dynamiques et compétitives au niveau international.

La réglementation des institutions financières relève à la fois des autorités fédérales et provinciales. Comme la majeure partie des actifs du système financier est détenue par des institutions constituées au niveau fédéral, les propositions présentées par le gouvernement fédéral touchent la grande majorité des Canadiens. Le défi a consisté à élaborer un cadre réglementaire qui protège l'épargne du public, tout en favorisant l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier, au lieu d'y faire obstacle.

A. Objectifs

La réforme de la législation des institutions financières fédérales a pour objectifs:

- d'être profitable aux consommateurs en stimulant la concurrence et en élargissant l'éventail des services offerts par les institutions financières;
- d'améliorer la protection des déposants et des assurés;
- de renforcer la capacité concurrentielle des institutions financières canadiennes sur le marché intérieur et à l'étranger;
- de jeter les bases qui permettront de discuter d'une harmonisation avec les provinces.

Le nouveau cadre législatif proposé et la nouvelle réglementation permettront d'atteindre ces objectifs.

Le gouvernement a mené des consultations approfondies auprès des institutions financières, de leurs associations et des provinces. Il a intégré leurs opinions à l'analyse permanente des besoins d'un marché dynamique en constante évolution, à l'échelon tant national qu'international, pour en arriver aux mesures fermes et pragmatiques qui sont maintenant proposées au Parlement.

La réforme équilibre les préoccupations des particuliers, les considérations nationales, internationales, fédérales-provinciales et commerciales, ainsi que les impératifs de prudence dans un ensemble de mesures qui servira l'intérêt public, tout en incitant les institutions financières canadiennes à s'axer sur l'innovation et la compétitivité.

B. Conséquences pour les consommateurs

La recherche de services financiers sera plus commode pour les consommateurs. Ceux-ci bénéficieront d'un plus vaste choix de produits financiers puisque les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, ainsi que les compagnies d'assurance pourront désormais se faire concurrence de façon plus directe.

C. Protection accrue des clients

Le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures afin de renforcer le système de surveillance. Le nouveau régime proposé maintenant s'appuiera sur de nouvelles dispositions mettant l'accent sur les règles de prudence. Elles comporteront des règles plus sévères à l'égard des opérations illicites et de nouvelles dispositions sur la mise en réseau.

D. Pour des institutions canadiennes fortes

Les propositions instaurent un cadre qui permettra d'avoir des institutions nationales fortes, servant bien les intérêts canadiens. En offrant de nouvelles possibilités de croissance aux institutions financières canadiennes, le cadre politique renforcera leur capacité de relever les nouveaux défis qui se présentent sur le marché global.

Le régime de propriété proposé maintient le principe d'une large répartition publique du capital des grandes banques canadiennes, qui constituent le noyau de notre système financier. De cette façon, les actions de ces banques ne pourront être contrôlées par un résidant ou un non-résidant. La politique propose également un système d'agrément des transferts de propriété qui permettra de s'assurer que les transferts projetés servent au mieux les intérêts du système financier au Canada.

E. Harmonisation

La réglementation des institutions financières est partagée avec les provinces. Il est nécessaire de rendre les règles fédérales et provinciales plus cohérentes afin d'éviter le morcellement des régimes de réglementation et de permettre aux institutions financières canadiennes d'être plus compétitives tant chez nous qu'à l'étranger. Cela implique une certaine cohérence des règles. La loi proposée offre une base qui permettra de poursuivre les pourparlers avec les autorités provinciales.

La coopération entre les autorités fédérales et provinciales représente la façon la plus responsable d'assurer la stabilité et la croissance de nos institutions financières nationales et régionales en réduisant les risques de dédoublement de la réglementation et de la surveillance. L'objectif est d'éviter, dans toute la mesure du possible et en tenant compte des réalités pratiques, que les institutions, fédérales et autres, actives dans plusieurs juridictions soient soumises à des réglementations multiples. Le cadre proposé est conçu afin que les institutions soient assujetties à la réglementation de leur juridiction de constitution lorsque cela serait opportun.

Les consultations approfondies menées après la publication, en décembre 1987, d'un avant-projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt ont amené à modifier les détails de la politique proposée. Ces changements tiennent compte d'un certain nombre de préoccupations exprimées au sujet, par exemple, des liens commerciaux, du pouvoir fiduciaire interne des banques et de la disposition améliorant l'échange d'information entre les organismes fédéraux et provinciaux de surveillance des institutions financières.

F. Résumé de la politique

Le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt que dépose le gouvernement est le premier élément de l'ensemble de propositions visant à réformer la législation du secteur financier. Ce document résume la politique qui sous-tend ce projet de loi ainsi que les propositions législatives à venir.

La politique aura pour effet:

- d'établir des règles de propriété permettant d'avoir des institutions financières à capital fermé aussi bien que des institutions à capital largement réparti;
- d'instaurer un nouveau cadre de concurrence dans le secteur financier en éliminant un grand nombre des restrictions encore applicables aux institutions financières qui se font concurrence;
- de mettre à jour les règles de prudence en fonction des nouvelles réalités auxquelles les institutions financières sont confrontées; et
- de moderniser les lois actuelles en adoptant des règles et des modalités inspirées de la *Loi sur les sociétés par actions*.

Les lois seront révisées cinq ans après leur entrée en vigueur, puis tous les 10 ans.

Les détails d'application des nouvelles règles seront prévus dans les règlements. Cela permettra de disposer de la souplesse nécessaire à l'évolution du cadre réglementaire, à mesure que le contexte se modifiera.

II. Nouveau cadre de concurrence

Afin d'accroître la concurrence et de renforcer ainsi les institutions, il est proposé que les banques ainsi que les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance à charte fédérale aient généralement la possibilité d'offrir un éventail de services comparables et de se concurrencer sur des marchés auxquels elles n'avaient pas accès jusque-là. Le consommateur aura ainsi plus de choix. Cet élargissement des pouvoirs pourra se faire de manière directe ou par le biais de filiales.

A. Filiales d'institutions financières

Sous réserve d'agrément, les institutions financières pourraient se diversifier en entreprenant de nouvelles activités financières par l'entremise de filiales. Un premier pas a déjà été franchi dans ce sens lors de l'adoption, en juin 1987, de dispositions permettant aux institutions financières fédérales d'être propriétaires de maisons de courtage en valeurs mobilières. Pour mener à terme le processus, les propositions législatives permettraient:

- aux institutions financières n'ayant pas de pouvoirs fiduciaires, comme les banques, d'être propriétaires de sociétés de fiducie;

- aux institutions non autorisées à souscrire de l'assurance, comme les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, de posséder des filiales d'assurance, quoique des règles limiteront la vente au détail d'assurance dans les institutions de dépôt;

- aux institutions qui ne peuvent recevoir des dépôts, comme les compagnies d'assurance-vie, d'être explicitement propriétaires de sociétés de fiducie et de prêt; et

- à des institutions à capital largement réparti, comme des compagnies mutuelles d'assurance, d'être propriétaires d'une banque de l'annexe II.

En raison des préoccupations que suscitent les risques de concentration dans le secteur des services financiers, lorsqu'il devra agréer ou refuser l'acquisition d'une institution de dépôt (banque ou société de fiducie ou de prêt) par une autre, dans les cas permis par la législation, le ministre des Finances tiendra compte de la taille respective des deux institutions. De même, il tiendra compte de la taille des institutions en cause avant d'autoriser ou non l'acquisition d'une compagnie d'assurance par une autre. En considérant la taille d'une institution, on tiendra alors compte de ses activités à l'échelle mondiale.

Lorsqu'une institution financière envisagera d'en acquérir une autre qui se livre à des activités différentes, les transactions mettant en cause des grandes sociétés ne seront pas automatiquement exclues.

Comme à l'heure actuelle, la *Loi sur la concurrence* s'appliquera aussi à toutes les prises de contrôle et fusions d'institutions financières fédérales.

B. Pouvoirs internes

La politique proposée accorde aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance pleins pouvoirs en matière de prêts à la consommation. Ces institutions disposeront aussi de pleins pouvoirs en matière de prêts commerciaux à condition de se conformer à certaines exigences, à savoir un capital de base d'au moins $25 millions et l'agrément des autorités de surveillance, de manière à s'assurer qu'elles disposent des ressources humaines et des mécanismes de contrôle voulus pour gérer un portefeuille de prêts commerciaux. Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance qui ne répondront pas à ces conditions ne pourront accorder des prêts commerciaux qu'à concurrence de 5 pour cent de leur actif.

Les banques et les sociétés de prêt seront autorisées à offrir directement des services de gestion de portefeuille et de conseil en placement, au même titre que les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières.

Les banques ne seront pas dotées de pouvoirs fiduciaires directs, mais elles pourraient être propriétaires de sociétés de fiducie. Ces dernières continueraient de recevoir des dépôts en fiducie garantie.

C. Mise en réseau

Étant donné leurs larges pouvoirs en matière de services financiers, toutes les institutions seront autorisées à offrir, dans le cadre d'un réseau, les services financiers d'une entité du même groupe ou d'une institution financière indépendante (cependant, les banques et les sociétés de fiducie et de prêt ne seront pas autorisées à offrir la plupart des services d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance). On propose de discuter avec les provinces des règles de divulgation applicables aux institutions non bancaires en cas de mise en réseau.

Les ventes liées qui entravent la concurrence continueront de tomber sous le coup de la *Loi sur la concurrence*. Il est proposé de discuter avec les provinces de l'opportunité d'ajouter des règles sur les ventes liées aux lois régissant des institutions financières.

Enfin, les banques et les sociétés de fiducie et de prêt se verraient conférer par la loi le droit de faire la promotion de produits et de services, d'assurance notamment, auprès des détenteurs de leurs cartes de crédit.

D. Restrictions: crédit-bail automobile et vente au détail d'assurance

Le gouvernement fédéral ne propose pas d'autoriser les institutions financières de régime fédéral à pratiquer la location de voitures ou à être propriétaires d'entreprises de location de voitures.

Les institutions de dépôt ne pourront pas non plus s'engager dans la vente au détail d'assurance. Cette politique permettra de s'assurer que, dans l'ensemble, les produits d'assurance continueront d'être vendus par des courtiers et des agents d'assurance compétents et titulaires d'un permis, travaillant indépendamment de toute institution financière. Par conséquent, la législation proposée ne permettra pas à une banque ou à une société de fiducie ou de prêt d'agir comme mandataire dans le placement d'assurance, ni d'offrir des locaux à un agent ou courtier d'assurance dans ses succursales. Sont également en voie d'élaboration les règlements suivants:

- Les institutions financières ne pourraient distribuer des formules de proposition d'assurance dans leurs succursales, sauf de l'assurance-vie liée au crédit accordé et de l'assurance temporaire ne comportant aucune évaluation du risque au moment de la vente (assurance-voyage, par exemple). Des formules de proposition d'assurance IARD (incendie, accident et risques divers), par exemple d'assurance-incendie et vol, ne pourraient être distribuées.

- Les institutions de dépôt devraient prendre les mesures nécessaires pour que les bureaux d'assurance soient séparés de leurs succursales, au lieu d'en faire partie.

- Ces succursales ne pourraient assurer le suivi de polices d'assurance, par exemple recevoir des instructions pour changer un bénéficiaire ou modifier une condition quelconque d'une police.

- Ces succursales ne pourraient non plus offrir une liaison directe avec une compagnie ou un agent d'assurance, par téléphone ou ordinateur.

- La communication de renseignements entre une institution de dépôt et une compagnie, un agent ou un courtier d'assurance serait soumise à des restrictions. Par exemple, l'âge d'un client, sa situation matrimoniale, le fait de savoir s'il a des enfants ou est propriétaire d'une maison ou d'une automobile, le genre et le montant de ses emprunts et le montant de ses dépôts auprès d'une institution ne pourraient être communiqués.

Les banques et les sociétés de fiducie et de prêt auront le droit d'expédier des demandes par la poste à leurs clients à condition que les destinataires ne soient pas choisis en fonction des renseignements confidentiels décrits précédemment.

E. Participation au capital d'autres sociétés

Comme il a été indiqué, les institutions financières seront désormais autorisées à posséder d'autres institutions financières comme filiales. Elle recevront en outre le pouvoir de posséder d'autres genres de sociétés, prévus expressément dans la

législation. En matière de placements, les pouvoirs seront généralement identiques pour toutes les catégories d'institutions financières.

Il ne convient pas que les institutions financières auxquelles les Canadiens confient leurs épargnes soient totalement libres d'investir dans des sociétés commerciales situées en aval. Par conséquent, les participations importantes au capital des sociétés qui ne sont pas explicitées dans la législation seront plus contrôlées qu'elles ne le sont actuellement. Plus précisément, aucune institution ne pourra détenir des actions représentant plus de 10 pour cent des droits de vote dans une entreprise ou 25 pour cent de l'avoir des actionnaires d'une entreprise. Comme à l'heure actuelle, des exceptions pourraient être consenties à titre temporaire, pour permettre par exemple à une institution de réaliser une sûreté garantissant un prêt. Les participations existantes dans les sociétés qui dépassent les nouveaux plafonds de 10 pour cent des droits de vote ou de 25 pour cent de l'avoir des actionnaires, bénéficeront d'un régime de droits acquis.

Les catégories de sociétés dans lesquelles une institution financière pourrait détenir une participation sans restriction sont les suivantes:

- société d'affacturage: société qui achète des créances d'une entité et perçoit les sommes dues;

- société de crédit-bail financier, à l'exclusion du crédit-bail automobile;

- société de services d'information: société disposant de larges pouvoirs dans les domaines de la gestion de l'information et du traitement des données, compte tenu du fait que les techniques d'information prennent une importance croissante dans l'évolution du secteur financier;

- société de conseil en placement et de gestion de portefeuille;

- société de distribution de fonds mutuels;

- société de courtage immobilier: société jouant un rôle de mandataire pour les vendeurs et acheteurs d'immeubles, et offrant des services de conseil ou d'évaluation;

- société immobilière: société détenant des biens immobiliers et en faisant le commerce;

- société de services: société qui fournit généralement des services administratifs et autres à une institution financière considérée;

- société d'entreprise connexe;

- société de portefeuille financière;

- société de financement spécialisée: société qui, sous réserve de règles en matière de taille et de risques, fournit des services analogues à ceux d'une «banque d'affaires», en investissant à moyen terme dans des sociétés canadiennes et en leur fournissant des services de financement et de conseil, de façon plus souple,

dans les deux cas, que ne le prévoient actuellement les dispositions de la *Loi sur les banques* traitant du capital-risque.

- société se livrant à plus d'une des activités indiquées ci-avant.

F. Placements de portefeuille

Les placements de portefeuille seraient généralement effectués conformément aux principes de gestion prudente, qui remplaceraient les règles actuelles d'«admissibilité à vie». Dans certains cas, cependant, des plafonds explicites seront fixés dans la législation. Par exemple, les placements immobiliers détenus par une institution financière et ses filiales visées par règlement seraient limités à 70 pour cent du capital réglementaire de l'institution. De même, l'ensemble des placements en actions ordinaires serait limité à 70 pour cent du capital réglementaire d'une institution. Un plafond global égal à 100 pour cent du capital réglementaire s'appliquerait aux placements immobiliers et aux placements en actions ordinaires combinés. Les compagnies d'assurance seront dotées d'une marge de manoeuvre quelque peu plus grande.

III. Principaux éléments du régime de propriété

A. Généralités

Au Canada, la structure de propriété des institutions financières est fort variée. Les banques de l'annexe I ont un capital largement réparti: aucune personne ou groupe de personnes associées ne peut détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions. Les sociétés de fiducie et de prêt ont généralement un capital fermé. Il en est de même pour les compagnies d'assurance par actions. Les mutuelles, par contre, ont par définition un capital largement réparti.

Le gouvernement fédéral ne se propose pas d'imposer une structure de propriété uniforme à toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral, ni d'interdire entièrement aux entreprises commerciales d'acquérir une institution financière. La question a été longuement débattue par des comités parlementaires, les diverses associations du secteur financier, les institutions financières et leurs propriétaires. Des arguments ont été présentés en faveur tant d'une large répartition du capital que d'un capital fermé, et il en ressort qu'aucune structure de propriété n'est la bonne à l'exclusion de toutes les autres. C'est pourquoi le projet de loi est empreint d'un esprit pragmatique qui permet le maintien des deux formes de propriété, dans un cadre réglementaire renforcé.

B. Mécanisme d'agrément des changements de propriété

Un mécanisme d'agrément des changements de propriété constitue un élément important du régime proposé.

À l'heure actuelle, le ministre des Finances a le pouvoir d'agréer toutes les créations d'institutions financières fédérales. Par contre, les changements ultérieurs de propriété n'exigent pas toujours son approbation. On se propose de combler cette lacune en stipulant que les changements importants de propriété des institutions financières fédérales devront recevoir l'agrément du ministre des Finances. Cela permettra de s'assurer qu'une prise de contrôle sert les intérêts du système financier et que les nouveaux propriétaires disposent des compétences voulues pour exploiter une institution, de ressources financières suffisantes et de plans sérieux pour le fonctionnement futur et le développement de l'entreprise.

Un investisseur devra obtenir l'agrément du ministre des Finances pour procéder à un achat d'actions d'une institution financière qui lui permettrait de détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions. De même, si l'investisseur détient déjà plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions et souhaite en acheter plus, il devra obtenir l'agrément du ministre. Enfin, il sera tenu d'obtenir l'autorisation du Ministre s'il veut prendre le contrôle d'une société liée à une institution financière, lors d'une opération qui entraîne une modification de la participation importante de l'institution. Pour l'application du mécanisme d'agrément et de toute la loi en général, le contrôle s'entendra également du contrôle de fait.

La législation proposée permettra des fluctuations mineures de la propriété d'une institution financière sans qu'un agrément soit nécessaire. Elle permettra aussi aux propriétaires éventuels d'obtenir un agrément par anticipation de manière à pouvoir prendre leurs décisions en toute certitude.

Comme il avait été annoncé le 11 août 1989, le processus d'approbation entrera en vigueur à cette date pour les sociétés de fiducie et de prêt.

C. Propriété de banques

Les révisions proposées de la *Loi sur les banques* permettraient aux banques à charte d'avoir un capital largement réparti, d'être sur la voie d'une large répartition ou d'appartenir directement à des institutions financières réglementées à capital largement réparti.

Banques de l'annexe I

Dans le cas des banques de l'annexe I, qui comprennent les six grandes banques canadiennes, la *Loi sur les banques* révisée maintiendrait le régime actuel de large répartition du capital. C'est le régime appliqué sous une forme ou une autre dans tous les pays occidentaux, de même qu'au Japon. On aurait ainsi l'assurance que les six grandes banques canadiennes garderaient un capital largement réparti, sans qu'une personne ou un groupe de personnes associées puisse détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions.

Banques de l'annexe II

L'actuelle *Loi sur les banques* permet à un Canadien ou à un groupe de Canadiens de créer une banque de l'annexe II et de garder son capital fermé pendant les 10 premières années d'obtention d'une charte de banque. Le capital doit ensuite

être largement réparti. Ces dispositions seraient maintenues dans la nouvelle *Loi sur les banques*.

La nouvelle *Loi sur les banques* continuerait aussi de permettre à une banque étrangère de demander l'autorisation d'établir au Canada une filiale de banque étrangère, sous forme de banque de l'annexe II.

Une nouvelle disposition étendrait la désignation de banque de l'annexe II aux banques détenues directement et restant détenues par des institutions financières réglementées à capital largement réparti qui ne sont pas elles-mêmes des banques, qu'il s'agisse d'institutions canadiennes ou étrangères. Les propriétaires d'une banque de ce genre pourraient être des sociétés de fiducie ou de prêt ou des compagnies d'assurance-vie par actions à capital largement réparti, ou encore des mutuelles d'assurance ou des négociants en valeurs mobilières à capital largement réparti. Comme c'est actuellement le cas pour les banques étrangères qui souhaitent créer une banque au Canada, l'un des éléments à prendre en considération, avant d'autoriser une institution financière à capital largement réparti à détenir une banque, serait l'existence et la nature des activités non bancaires menées par la société mère de la banque projetée.

Une banque de l'annexe II dont la propriété changerait par la suite en raison, par exemple, de la prise de contrôle de la société mère par une entreprise non réglementée serait tenue d'ouvrir son capital dans les 10 ans. Si elle voulait garder un capital fermé, elle pourrait se convertir en société de fiducie à charte fédérale.

D. Propriété des institutions non bancaires

Le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et le projet de loi sur les compagnies d'assurance permettront aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance par actions de régime fédéral de maintenir un capital fermé et, si elles sont vendues, de garder cette structure de propriété.

E. Règle des 35 pour cent

Une société de fiducie, de prêt ou une compagnie d'assurance par actions ayant un capital consolidé d'au moins $750 millions sera tenue, dans les cinq ans, de prendre les mesures nécessaires pour qu'au moins 35 % de l'ensemble des droits de vote de la société se rattachent à des actions largement réparties et négociées publiquement à une bourse de valeurs mobilières au Canada. Une société de portefeuille financière canadienne ou une institution financière canadienne réglementée pourra satisfaire à ce critère pour le compte d'une société de fiducie, de prêt ou d'assurance qui serait sa filiale.

Les banques de l'annexe I satisferont automatiquement à ce critère de 35 pour cent en raison du plafonnement des participations à 10 pour cent. Le critère des 35 pour cent ne touchera pas les banques de l'annexe II, que la loi oblige à se conformer à la règle des 10 pour cent dans les 10 ans.

Dans le cas des autres banques de l'annexe II, la règle des 35 pour cent s'appliquera à celles dont le capital atteindra $750 millions à la suite de l'acquisition d'une importante institution au Canada qui, avant l'acquisition, était elle-même assujettie à cette obligation d'avoir 35 pour cent de ses actions détenues dans le public. Le ministre pourra dispenser de cette exigence une institution dont le capital atteindrait $750 millions par croissance interne. Les autres situations, par exemple lorsqu'une institution atteindrait le seuil de $750 millions de capital en acquérant successivement plusieurs petites institutions financières canadiennes, seraient examinées une à une.

Le délai de cinq ans pourrait être prolongé lorsque les conditions générales du marché le justifient et que le ministre est convaincu qu'une société a fait de son mieux pour se conformer à ce critère.

Le critère des 35 pour cent assurera une participation appréciable du public au capital des institutions afin de contrebalancer l'influence de l'actionnaire majoritaire. L'ouverture du capital au public peut être bénéfique en exposant l'institution à l'examen du marché et en établissant les bases d'une saine administration.

F. Propriété étrangère

Le régime applicable actuellement aux banques étrangères sera maintenu. Ces règles seront toutefois modifiées de manière à viser l'entrée d'institutions financières étrangères réglementées, à capital largement réparti, mais qui ne constituent pas des banques tel que, par exemple, des compagnies d'assurance-vie et des maisons de courtage en valeurs mobilières. De plus, les règles de propriété étrangère dites des «10/25» que prévoit actuellement la législation fédérale et qui limitent l'acquisition d'institutions financières sous contrôle canadien par des non résidants, feront appel à une définition plus large du contrôle. En vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les résidents des États-Unis ne sont pas assujettis à la règle des 10/25. Comme il a été indiqué précédemment, tous les changements importants de propriété des institutions financières fédérales seront également assujettis à l'agrément du ministre des Finances, qui tiendra compte d'un certain nombre de facteurs, notamment l'intérêt du système financier.

IV. Principales règles nouvelles de prudence

A. Opérations intéressées ou illicites

Un élément clé de la réforme est la mise en place d'un ensemble complet de mesures de contrôle sur les opérations effectuées entre une institution financière et les personnes en mesure de l'influencer ou de la contrôler. On parle couramment à ce sujet d'opérations intéressées ou illicites.

Les nouvelles règles sur les opérations illicites viseront l'achat de services et d'éléments d'actif, y compris les immeubles, à des parties intéressées, de même que les prêts et les placements. Les parties intéressées, à l'égard d'une institution,

seront les personnes considérées comme étant en mesure d'influencer cette dernière. La définition des parties intéressées se trouve aux Notes explicatives.

La législation proposée est fondée sur un système à trois niveaux:

- l'interdiction générale des opérations comportant un lien de dépendance, à quelques exceptions près;

- le contrôle interne et l'examen des opérations autorisées;

- certaines opérations spéciales pourront être autorisées moyennant l'agrément préalable du surintendant des institutions financières.

La plupart des opérations permises à titre d'exception à l'interdiction générale devront être autorisées par un comité spécial du conseil d'administration, appelé comité de révision, dont la majorité des membres devront être indépendants de l'institution. Ce comité devra examiner les opérations permises pour s'assurer qu'elles sont effectuées aux conditions du marché. La législation donnerait une certaine souplesse en permettant, par exemple, au comité d'approuver un accord général portant sur une série ou un certain nombre d'opérations similaires.

Dans des cas spéciaux, une opération pourrait être effectuée à condition d'avoir été autorisée par le surintendant des institutions financières. Par exemple, une réorganisation qui entraînerait un transfert d'éléments d'actif au sein d'un groupe de sociétés serait soustraite aux règles à condition que les autorités l'aient approuvée. Les transferts d'éléments d'actif entre institutions financières, à l'exception des transferts d'immeubles, seraient également permis dans le cadre normal des activités, à condition que le surintendant des institutions financières ait donné son accord.

Pour éviter que les règles soient figées et que les institutions financières ne puissent effectuer des opérations légitimes, le ministre aura le pouvoir de soustraire au cas par cas des opérations à cette interdiction, s'il est convaincu qu'une partie intéressée n'a pas influencé l'opération. De même, certaines catégories d'exemptions seront visées par règlement. Par exemple, la participation d'une institution à un syndicat de prêt avec d'autres institutions financières qui sont des parties intéressées serait autorisée. Les règlements permettront aussi à un négociant en valeurs mobilières de souscrire une émission pour une partie intéressée à l'égard de son institution mère.

Les parties des dispositions proposées en matière d'opérations illicites régissent notamment la mesure dans laquelle les institutions financières peuvent prêter de l'argent à leurs administrateurs ou effectuer des placements dans des entreprises appartenant à leurs administrateurs ou dirigeants, ou leur accorder des prêts. Une institution pourra, jusqu'à concurrence de 50 pour cent de son capital, faire ce genre de prêt et placement, à l'exception de prêts tels les prêts hypothécaires. De même, les prêts de montant élevé devront être approuvés par les deux tiers des administrateurs.

Les nouvelles règles n'obligeraient pas à défaire une opération avec lien de dépendance permise par la législation actuelle. Cependant, les opérations déjà conclues avec des parties intéressées ne pourront être modifiées, ni renouvelées, une fois le projet de loi adopté, à moins que ces modifications ou renouvellements ne soient conformes à la législation.

B. Mesures de prudence supplémentaires

Le système de surveillance, qui avait déjà été renforcé par les modifications législatives adoptées en 1987, sera amélioré davantage. Un pouvoir nouveau sera accordé au surintendant des institutions financières: celui d'obliger le propriétaire d'une institution financière fédérale, ou d'une filiale, à lui fournir des renseignements. La demande de renseignements portera sur les informations dont le surintendant peut avoir besoin pour s'assurer de l'observation des dispositions de la législation, ainsi que de la bonne situation financière de l'institution.

De même, une disposition obligera les administrateurs d'une institution financière qui remettent leur démission pour cause de désaccord avec les autres administrateurs ou avec les dirigeants à présenter au surintendant des institutions financières une déclaration écrite indiquant la nature du désaccord. Cela aidera le surintendant à être mis au courant à temps des événements internes qui risqueraient de menacer la solvabilité d'une institution financière.

De même, la législation proposée obligera le vérificateur qui démissionne ou qui est remplacé à la demande d'une institution à fournir au surintendant des institutions financières une déclaration écrite exposant les raisons de sa démission ou de son remplacement.

C. Renforcement du rôle des administrateurs

La législation proposée vise par certaines mesures à renforcer le rôle des administrateurs des institutions financières de régime fédéral et à donner mandat pour faire davantage appel à l'autosurveillance des institutions.

On propose qu'au moins un tiers des administrateurs soient indépendants de l'institution. Des administrateurs indépendants ne devront pas avoir de liens d'affaire importants avec l'institution. Les institutions financières fédérales qui sont des filiales en propriété exclusive d'autres institutions financières fédérales ne seront pas assujetties à cette règle du tiers.

Le comité de vérification et le comité de révision devront eux aussi être composés en majorité d'administrateurs indépendants. Leurs autres membres ne pourront être des dirigeants ni des employés de l'institution.

Serait considérée comme non indépendante d'une institution financière la personne qui:

- est un dirigeant ou un employé de l'institution ou a une participation importante dans celle-ci ou une entité du même groupe;

- est un emprunteur important de l'institution ou est un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire majoritaire d'une société qui est un emprunteur important de l'institution;

- Seraient des emprunteurs importants d'une institution les personnes qui auraient obtenu de celle-ci des prêts supérieurs à $100,000, exception faite des prêts hypothécaires, ou les entreprises qui auraient obtenu en prêts d'une institution $500,000 ou, si ce montant est supérieur à $500,000, 25 pour cent de leur endettement au titre des fonds empruntés, augmentés de leur avoir.

- a un prêt en souffrance auprès de l'institution ou d'une entité du même groupe, ou est un dirigeant, un administrateur, ou un actionnaire majoritaire d'une société qui a un prêt en souffrance auprès de l'institution;

- fournit à l'institution des biens ou des services représentant plus de 10 pour cent de la facturation annuelle totale de cette personne, ou est un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire majoritaire d'une entreprise qui fournit à l'institution des biens et des services représentant plus de 10 pour cent de la facturation annuelle totale de l'entreprise; ou

- le conjoint d'une personne décrite précédemment.

Le vote cumulatif est une autre mesure nouvelle visant à assurer une représentation convenable des actionnaires minoritaires au conseil d'administration. D'après ce mécanisme, les votes rattachés aux actions que détient un actionnaire sont multipliés par le nombre de postes d'administrateurs à combler, l'actionnaire pouvant exprimer toutes ses voix en faveur d'un seul administrateur s'il le désire. On propose que les institutions financières dont un actionnaire détient plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions avec droit de vote soient obligées d'instaurer un mécanisme obligatoire de vote cumulatif pour l'élection des administrateurs. Cette règle ne s'appliquerait pas aux institutions financières en propriété exclusive.

D. Conflits d'intérêts

Lorsqu'une institution financière offre un large éventail de services directement ou par l'intermédiaire de filiales, les risques de conflits d'intérêts susceptibles de nuire financièrement aux clients sont plus élevés. Aussi propose-t-on d'obliger les institutions financières fédérales à mettre en place des mesures visant à résoudre les conflits d'intérêts, notamment la détection de situations de conflits possibles et des méthodes permettant de limiter la communication de renseignements confidentiels.

Certaines préoccupations ont été exprimées au sujet des incitations qu'une institution financière pourrait avoir à partager des renseignements sur ses clients avec des entités du même groupe ou des tiers, dans le but de solliciter des clients pour leur faire acheter des services. La législation proposée octroie le pouvoir d'édicter des règlements portant sur l'utilisation faite par une institution de renseignements confidentiels sur ses clients.

V. Propositions relatives aux diverses catégories d'institutions financières

Les mesures proposées dans ce document s'appliquent de façon générale à toutes les institutions financières à charte fédérale. Les projets de lois régissant les banques,

les compagnies d'assurance et les coopératives présenteront toutefois certaines différences qui n'ont pas été décrites jusqu'ici. Ces dispositions différentes sont rendues nécessaires par le caractère bien particulier de certaines de ces institutions.

A. Banques

À l'instar des institutions financières non bancaires, les banques pourront à l'avenir établir des réseaux de services financiers, à l'exception générale des services d'assurance. Dans leur cas, de nouveaux règlements comporteront des exigences d'information du consommateur de manière que celui-ci sache qui est le fournisseur véritable du produit offert dans le cadre d'un réseau institué par une banque et si cette dernière prélève une commission sur la vente du produit.

La nouvelle *Loi sur les banques* établirait également les exigences de divulgation des frais de service qui figurent dans le projet de loi C-9 dont le Parlement est actuellement saisi.

Les obligations de réserves applicables aux banques leur imposent des coûts supérieurs à ceux des autres institutions financières lorsqu'elles se concurrencent dans un même secteur. Aussi la nouvelle *Loi sur les banques* éliminerait-elle dans les deux ans de la date de proclamation l'obligation pour les banques de maintenir des dépôts sans intérêt à la Banque du Canada.

B. Compagnies d'assurance

Principaux pouvoirs commerciaux

La législation portant sur l'assurance serait modernisée. Elle donnerait aux compagnies d'assurance les pouvoirs d'une personne physique dans le domaine des services financiers, sous réserve des restrictions applicables aux activités commerciales et aux pouvoirs fondamentaux des autres «piliers» du système financier -- les activités bancaires et fiduciaires, la souscription et le courtage. Cette démarche est conforme à celle qui inspire la législation proposée sur les sociétés de fiducie et de prêt. Les principaux éléments des propositions sont les suivants:

- Les opérations d'assurance-vie et les activités d'assurance IARD (incendie, accident et risques divers) continueront d'être menées par des sociétés distinctes.

- Les compagnies d'assurance pourront se mettre en réseau avec d'autres institutions financières, y compris d'autres assureurs, pour offrir leurs produits.

- Les compagnies d'assurance-vie continueront d'avoir des fonds réservés et la possibilité d'émettre tous les genres de rentes. Cependant, la législation proposée ne les autorisera pas à recevoir des dépôts ni leur conférera de pouvoirs fiduciaires.

Comme à l'heure actuelle, les sociétés d'assurance IARD disposeront de pouvoirs plus limités que les compagnies d'assurance-vie.

Accès au capital

La législation proposée sur les compagnies d'assurance leur donnera davantage accès au capital. Les compagnies d'assurance, y compris les mutuelles, seront autorisées à émettre des actions privilégiées dans la mesure où elles entrent dans le capital de niveau II dans la formule établissant le montant minimum permanent requis pour le capital et l'excédent (MMPRCE).

Pouvoirs d'emprunt

Les compagnies d'assurance-vie seront également autorisées à émettre des titres d'endettement dans la mesure où ils entrent dans le capital de niveau II dans la formule MMPRCE. De plus, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance IARD pourront contracter des emprunts pour satisfaire à leurs besoins de liquidités à court terme.

Règles de placement

Comme les autres institutions financières, les compagnies d'assurance devront respecter dans leurs placements les principes de gestion prudente de portefeuille. L'utilisation de l'actif des fonds participants aux fins de placement dans des filiales financières ne sera assujettie à aucune restriction législative. Cependant, l'affectation du surplus à un fonds de participation pour placement dans les actions de filiales devra être assujettie à la politique de la compagnie en matière de dividendes versés aux assurés.

Les placements en immeubles et en actions ordinaires seront assujettis aux plafonds applicables aux autres institutions financières. En outre, une certaine concordance sera permise entre les placements en immeubles et en actions ordinaires, et les obligations d'assurance-vie, y compris les rentes à long terme.

Les règles régissant le placement des fonds réservés seront soumises au principe de gestion prudente de portefeuille.

Droits des actionnaires et des assurés

Dans le cadre de la modernisation de la législation, les mesures proposées dans le domaine de l'assurance renforceront les droits des actionnaires en matière d'administration des sociétés, de façon qu'ils soient généralement conforme à ceux que la *Loi sur les sociétés par actions* accorde aux actionnaires.

Les droits d'administration des détenteurs de polices participantes seront améliorés dans le sens des dispositions applicables aux actionnaires. Cependant, les règles tiendront compte du fait que ces détenteurs ne sont pas dans la même situation que des actionnaires, et que des contraintes d'ordre pratique limitent la capacité des compagnies d'assurance de fournir à ces détenteurs tous les renseignements qui seraient normalement communiqués à des actionnaires.

D'après la législation proposée, les assurés auront le droit de présenter une proposition à débattre lors des assemblées de la compagnie sur n'importe quelle question, à condition que la proposition soit appuyée par au moins 100 assurés. En

ce qui concerne la nomination des administrateurs ou la présentation d'une liste de questions particulières, il faudra que la proposition ait l'appui du moindre de 500 assurés ou un pour cent des assurés pour qu'elle soit recevable.

Les détails des diverses options concernant la sollicitation de procurations et les avis à donner sont en voie d'élaboration.

Actuaires

La législation proposée tiendra compte de l'évolution du rôle et des responsabilités professionnelles renforcés des actuaires dans les compagnies.

Réassurance entre parties liées

Aux termes de la législation proposée, les règles sur la réassurance entre parties liées feront moins appel qu'à l'heure actuelle à l'autorisation préalable du surintendant des institutions financières.

CompCorp

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a mis en oeuvre récemment un régime de protection du consommateur appelé CompCorp, à l'intention des détenteurs de polices d'assurance-vie et santé. Ce régime, qui protège les assurés à concurrence d'un montant déterminé en cas de faillite d'une compagnie membre a été élaboré en consultation avec les autorités fédérales et provinciales. Comme l'annonçait le communiqué du 29 janvier 1990, la nouvelle législation de l'assurance obligera toutes les compagnies d'assurance de régime fédéral qui vendent de l'assurance-vie, accident et maladie à participer au régime.

Autres dispositions

Les compagnies d'assurance étrangères garderont le droit d'établir des succursales. Les assurés canadiens resteront protégés grâce à l'obligation de placer des éléments d'actif en fiducie.

Les divergences qui existent actuellement en matière d'engagement en monnaie étrangère seront éliminées.

C. Sociétés de secours mutuels

La nature particulière des sociétés de secours mutuels sera reconnue dans la législation proposée. Par exemple, des dispositions d'administration interne permettront un cycle de quatre ans pour les postes d'administrateurs et les assemblées de la société. De même, les mesures proposées permettront au ministre d'autoriser la constitution d'une nouvelle société de secours mutuels ayant un capital inférieur aux $10 millions requis pour les autres institutions financières.

D. Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC)

Membres

Pour tenir compte de l'évolution et de la croissance du crédit coopératif au Canada, les dispositions proposées de la LACC élargiront les catégories de membres des associations fédérales. Toutefois, les prêts de liquidités seront réservés au mouvement des caisses de crédit.

Le principal rôle des associations fédérales étant de fournir des services au secteur des coopératives, la LACC proposée ne permettra pas à des particuliers de devenir membres d'associations fédérales, et le nombre minimal de membres sera de deux centrales ou de 10 caisses de crédit provenant de plus d'une province.

Accès au capital

La législation proposée permettra aux associations fédérales d'émettre des actions privilégiées à l'intention de non-membres, sous réserve de restrictions applicables aux droits de vote, de manière que le système des caisses de crédit en conserve le contrôle.

Pouvoirs commerciaux et placements

Les règles de la *Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC)* régissant les pouvoirs commerciaux et les placements s'inspireront généralement du projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt. Elles seront exercées sur les prestations de services aux membres et tiendront compte de l'important rôle que jouent les associations fédérales en matière de liquidités. Les placements seraient assujettis aux principes de gestion prudente de portefeuille, moyennant certains plafonds toutefois.

Règlements administratifs touchant la structure de contrôle

Les associations fédérales ne seront pas assujetties aux mêmes règles d'agrément en matière de propriété et d'indépendance des administrateurs que les autres institutions financières, à cause du principe coopératif qui préside à l'octroi des droits de vote. L'approbation du surintendant des institutions financières sera toutefois nécessaire lorsqu'une association voudra apporter à ses règlements administratifs des changements qui modifieraient les principes d'octroi des droits de vote et de nominations au conseil.

Application aux centrales provinciales enregistrées

Compte tenu du fait que la législation provinciale régissant les centrales de caisses de crédit leur permet actuellement d'exercer les pouvoirs conférés aux associations fédérales par l'actuelle LACC, il est proposé de consulter les provinces au sujet d'une éventuelle extension des pouvoirs au profit des centrales dans le cadre de la LACC.